

Die auswärtigen Beziehungen der Europäischen Währungsunion

Christoph A. Stumpf*

Mit dem Eintritt in die dritte Stufe der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion wurden die währungsrechtlichen Kompetenzen der teilnehmenden Mitgliedstaaten auf die europäische Ebene verlagert. Der nachfolgende Beitrag geht der Frage nach, wie die Wahrnehmung währungspolitischer Kompetenzen durch die EG, die EZB sowie die Mitgliedstaaten und ihre nationalen Zentralbanken auf der internationalen Ebene zu organisieren ist.

I. Einführung

Die globale Vernetzung der nationalen Finanzmärkte erfordert internationale Kooperationen in der Währungspolitik. Die Teilnahme an entsprechenden Kooperationen liegt natürlich auch im Interesse der EWU. Die Pflege auswärtiger Beziehungen wirft hier jedoch insoweit Schwierigkeiten auf, als die EWU keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt: Sie existiert lediglich als ein institutionelles und prozedurales Geflecht zwischen der EG, der EZB sowie den derzeit zwölf Mitgliedstaaten, die an der EWU teilnehmen, und deren jeweiligen nationalen Zentralbanken.

Nachfolgend ist zu überlegen, inwieweit sich diese interne Komplexität der EWU auf die Vertretung währungspolitischer Interessen nach außen hin auswirkt. Hierzu sollen zunächst die verschiedenen für eine Außenvertretung der EWU in Betracht kommenden Akteure betrachtet werden, bevor die Wahrnehmung währungspolitischer Kompetenzen im Außenverhältnis analysiert werden wird.

II. Die Akteure der EWU und ihre Fähigkeit zur Teilnahme am internationalen Rechtsverkehr

Als Akteure der EWU im internationalen Rechtsverkehr kommen die Mitgliedstaaten, ihre Zentralbanken sowie die EG und die EZB in Betracht:

1. Mitgliedstaaten

Dass die einzelnen an der Währungsunion teilnehmenden Mitgliedstaaten als geborene Völkerrechtssubjekte zur Teilnahme am völkerrechtlichen Verkehr befähigt sind, bedarf keiner tiefgründigen Erörterung¹. Im Hinblick auf währungspolitische

Fragen im Allgemeinen und währungsrechtliche Kooperation im Besonderen stellt sich bei ihnen jedoch das Problem, dass sie ihre Kompetenzen für derartige Fragen an die europäische Ebene, also die EG und die EZB, weitgehend abgegeben haben². Die an der EWU teilnehmenden Mitgliedstaaten haben diese Kompetenzverlagerung auf dem Gebiet der Währungspolitik auch in ihrem eigenen Auftreten auf der internationalen Ebene gem. Art. 111 Abs. 5 EGV zu beachten.

Gleichzeitig bleiben die Mitgliedstaaten aber weiterhin selbst für weite Teile der Wirtschaftspolitik zuständig – dies gilt auch für solche wirtschaftspolitische Aspekte, welche zugleich mittelbar währungspolitische Relevanz besitzen. Darüber hinaus sind auch noch Reste von währungspolitischen Kompetenzen, wie beispielsweise in der Münzausgabe und der Bankenaufsicht, bei den Mitgliedstaaten verblieben. Auf diesen Gebieten können die Mitgliedstaaten weiterhin eigenständig agieren.

Doch auch darüber hinaus behalten die Mitgliedstaaten eine bedeutende Rolle als währungspolitische Akteure auf der internationalen Bühne: Immerhin ist zu berücksichtigen, dass diverse Internationale Organisationen, welche sich mit Währungsangelegenheiten befassen, weder der EG noch der EZB als Mitglied offen stehen³. Hier sind dann die EG und die EZB darauf angewiesen, dass ihre währungspolitischen Standpunkte durch die Mitgliedstaaten vertreten werden. Ähnliches gilt auch für Fälle, in denen die Mitgliedstaaten besondere und historisch zu erklärende Beziehungen zu Drittstaaten unterhalten; hier wird die EG beim Abschluss von währungspolitisch relevanten Verträgen mit diesen Drittstaaten regelmäßig von einzelnen Mitgliedstaaten vertreten⁴. In diesen Fällen verbleibt jeweils die interne Zuständigkeit zur Entscheidung von inhaltlichen Fragen bei der EG. Der auf der europäischen Ebene festgelegte Standpunkt wird dann allerdings formell von einzelnen Mitgliedstaaten nach außen hin im eigenen oder europäischen Namen vertreten.

2. Nationale Zentralbanken

Auch die nationalen Zentralbanken kommen als Akteure im Rahmen der währungspolitischen Außenbeziehungen der EWU in Betracht. Dies mag vielleicht im Hinblick auf den Völkerrechtsverkehr zunächst irritieren, da man herkömmlicherweise das Handeln der Zentralbanken ihren jeweiligen Staaten zurechnet. Tatsächlich können jedoch die Zentralbanken, je nach ihrer institutionellen Ausgestaltung

* Privatdozent, Dr. *iur.*, Rechtsanwalt in Hamburg und Privatdozent an der Universität Halle-Wittenberg. Diesem Beitrag liegt ein Gastvortrag des Verfassers im Rahmen der Vorlesung "Europarecht" von Frau Professor Dr. Dr. Juliane Kokott im Sommersemester 2003 am Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität St. Gallen zugrunde.

¹ Vgl. Hailbronner, in: Graf Vitzthum, Völkerrecht, 2. Aufl. (2001), 169 ff.

² Allgemein hierzu Herdegen, Europarecht, 4. Aufl. (2002), 308 ff.

³ So beispielsweise der Internationale Währungsfonds; vgl. Martha, CMLR 1993, 749 ff.

⁴ Hierzu Stumpf, ELR 2003, 283 ff., m.w.N.

im innerstaatlichen Recht, eine Stellung einnehmen, welche bis in eine beschränkte, abgeleitete und relative Völkerrechtssubjektivität einmündet⁵: Beschränkt ist die Völkerrechtssubjektivität von Zentralbanken dann insofern, als sie in die jeweils durch nationales Recht bestimmte Rechtsordnung eingebettet ist⁶. Abgeleitet ist die Völkerrechtssubjektivität von Zentralbanken deswegen, da sie aus der Völkerrechtssubjektivität des jeweiligen Staates resultiert und an dieser partizipiert. Relativ ist die Völkerrechtssubjektivität von Zentralbanken insoweit, als sie nur jeweils im Verhältnis zu denjenigen anderen Völkerrechtssubjekten gilt, die ihrerseits diese Völkerrechtssubjektivität anerkennen. Hierbei wird die völkerrechtliche Stellung von Zentralbanken in der Regel umso stärker sein, je eigenständiger ihre Stellung im innerstaatlichen Recht ausgestaltet ist⁷.

Eine praktische Relevanz gewinnt die Fähigkeit von Zentralbanken zum Handeln für die EWU dort, wo sie im Rahmen ihrer eigenen Zuständigkeiten oder aber in Vertretung der EZB Vereinbarungen mit Drittstaaten bzw. mit Zentralbanken von Drittstaaten abschließen oder aber in Internationalen Organisationen, wie beispielsweise der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), tätig werden⁸.

3. Europäische Gemeinschaft

Dass die EG als Völkerrechtssubjekt am völkerrechtlichen Rechtsverkehr teilnehmen kann, ist in Anbetracht der eindeutigen Regelung in Art. 281 EGV unzweifelhaft⁹. Allerdings ist diese Völkerrechtssubjektivität der EG von ihren Mitgliedstaaten abgeleitet. Die Völkerrechtssubjektivität der EG reicht also nur so weit, wie ihr von den Mitgliedstaaten eigene Kompetenzen übertragen worden sind¹⁰.

Aus dem für die europarechtliche Kompetenzordnung geltenden Prinzip der beschränkten Einzelermächtigung resultiert der Grundsatz, dass sich die Fähigkeit der EG zur Teilnahme am Völkerrechtsverkehr parallel zu ihren Kompetenzen im Innenverhältnis zu den Mitgliedstaaten bestimmt: Das bedeutet, dass die EG grundsätzlich nur dann nach außen hin gegenüber Drittstaaten oder Internationalen Organisationen handeln kann, wenn sie im Innenverhältnis zu ihren Mitgliedstaaten zur Rechtssetzung oder zum sonstigen Handeln ermächtigt wurde¹¹. Hieraus folgt, dass die EG aufgrund ihrer eigenen wirtschafts- und währungspolitischen Kompetenzen, wie sie namentlich in den Art. 105 ff. EGV vorgesehen sind, auch auf währungsrechtlichem Terrain völkerrechtlich handeln darf.

⁵ Siehe auch Zehetner, FS für F.S. Mann (1977), 470; Hahn, Währungsrecht (1990), 235 ff.

⁶ Vgl. Zilioli/Selmayr, CMLR 1999, 273, 277 ff.

⁷ Burdeau, in: FS Hahn (1997), 17 ff.

⁸ Hierzu siehe Bogner, Europäische Währungsintegration und Außenwirtschaftsbeziehungen (1997), 403; Smits, The European Central Bank, Institutional Aspects (1997), 423.

⁹ Hahn/Schuster, RGDI 1995, 367 ff.; siehe auch Epiney, EuZW 1999, 5 ff.

¹⁰ Vgl. EuGH, Rs 22/70, Slg. 1071, Rn. 15 ff. – AETR.

¹¹ Zilioli/Selmayr (Anm. 6), 286 ff.; vgl. auch Schweitzer/Hummer, Europarecht, 5. Aufl. (1996), 198 ff.

Die Einzelheiten der Vertretung der EG im Rahmen des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge, insbesondere die verfahrensmäßigen Anforderungen an die interne Willensbildung, bestimmen sich allgemein nach Art. 300 EGV. Für die Verträge über währungspolitische Angelegenheiten erfährt die allgemeine Regelung jedoch eine Modifikation durch Art. 111 EGV, zumal hier – anders als in konventionellen Verträgen – auch die Zuständigkeit der EZB als eigenständiger Akteurin berührt wird¹².

4. Europäische Zentralbank

Auf der europäischen Ebene kommt neben der EG auch die EZB als Akteurin im Hinblick auf die internationalen Währungsbeziehungen der EWU in Betracht. Die EZB besitzt gem. Art. 107 EGV eine eigene Rechtspersönlichkeit, die von jener der EG zu unterscheiden ist¹³. Ebenso wie die EG, aber auch wie die nationalen Zentralbanken, besitzt die EZB eine eigene beschränkte, derivative und relative Völkerrechtssubjektivität: Die EZB partizipiert, wie die EG, an der Völkerrechtssubjektivität ihrer Gründungsstaaten. Die Völkerrechtssubjektivität der EZB ist durch die einschlägigen Regelungen des EGV und des EZB-Statuts beschränkt, und sie ist relativ insofern, als sie nur im Verhältnis zu denjenigen Völkerrechtssubjekten gilt, welche ihrerseits die EZB als Völkerrechtssubjekt anerkennen.

Dieser Befund wird auch durch die durchweg im europäischen Primärrecht betonte Eigenständigkeit der EZB gegenüber der EG und den Mitgliedstaaten bekräftigt¹⁴. Die Währungspolitik der EZB ist dementsprechend von der allgemeinen Politik der EG konzeptionell unabhängig.

III. Die Außenvertretung der EWU

Vorstehend wurde bereits festgehalten, dass eine innere Kompetenz zum Handeln im Rahmen eines bestimmten Aufgabenbereichs regelmäßig auch eine korrespondierende Außenkompetenz auf der europäischen Ebene impliziert. Dies gilt

¹² Eine weitere Besonderheit des Auftretens der EG im völkerrechtlichen Verkehr ergibt sich daraus, dass sie durch verschiedene Organe vertreten werden kann. Dies ist zum einen der Rat selbst, der als Vertreter der EG regelmäßig in Angelegenheiten von zentraler Bedeutung in Erscheinung tritt. Hierbei ist allerdings gleichzeitig zu bemerken, dass weder der Rat noch die Kommission selbst als Völkerrechtssubjekte auftreten können – sie sind ausschließlich Organe der EG als Körperschaft, besitzen jedoch keine eigene Völkerrechtssubjektivität; vgl. Herdegen (Anm. 2), 309 f.; König/Haratsch, *Europarecht*, 3. Aufl. (2003), 278 ff. Daneben handelt aber auch die Kommission bisweilen als Vertreterin der EG, wobei dies vor allem für operatives Tagesgeschäft gilt; siehe EuGH, Rs 327/91, Slg. 1994, Rn. 24; Zilioli/Selmayr (Anm. 6), 291 ff.

¹³ Vgl. Bognar (Anm. 8), 100 ff.; Hahn, *Der Vertrag von Maastricht als völkerrechtliche Übereinkunft und Verfassung* (1992), 66 ff.; Pernice, in: Grabitz/Hilf, *Kommentar zur Europäischen Union* (12. Nachlief. 1998), Art. 4a, Rn. 11; Zilioli/Selmayr (Anm. 6), 282 ff.

¹⁴ Vgl. z.B. die Weisungsunabhängigkeit der EZB gem. Art. 108 EGV.

grundsätzlich auch für den besonderen Bereich der Währungspolitik. Hierbei greift das Prinzip eines Parallelismus zwischen innerer und äußerer Kompetenz nicht nur bei der vertikalen Kompetenzordnung zwischen der Ebene der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaftsebene, sondern auch in horizontaler Dimension bei der Kompetenzzuordnung zur EG einerseits und zur EZB andererseits.

1. Externe Kompetenzen der EG

Die zentralen Kompetenznormen hinsichtlich der externen währungspolitischen Zuständigkeiten der EG finden sich in Art. 111 EGV: Nach Art. 111 Abs. 1 EGV ist die EG zuständig für Vereinbarungen über Wechselkurssysteme zwischen dem Euro und Drittlandswährungen. In Art. 111 Abs. 3 EGV ist darüber hinaus die Zuständigkeit der EG für den Abschluss von Vereinbarungen über Währungsfragen und Devisenregelungen vorgesehen. Art. 111 Abs. 4 EGV regelt die Vertretung währungspolitischer Interessen der EWU in internationalen Foren.

a) Der Abschluss währungspolitisch relevanter Vereinbarungen nach Art. 111 Abs. 1 und Abs. 3 EGV

Im Hinblick auf die Regelungen in Art. 111 Abs. 1 und Abs. 3 EGV ist zunächst einmal zu überlegen, ob sie lediglich einen von den allgemeinen Verfahrensregelungen in Art. 300 EGV abweichenden Modus der Willensbildung vor dem Abschluss von Verträgen regeln oder ob sie darüber hinaus der EG auch entsprechende materielle Kompetenzen verleihen. Eine Auslegung der betreffenden Regelungen nach dem Wortlaut sowie nach Sinn und Zweck lässt letztere Alternative als eher zutreffend erscheinen¹⁵: Da nämlich im Hinblick auf Wechselkurssysteme, Währungsfragen und Devisenregelungen an keiner anderen Stelle ausdrückliche Kompetenzen zugunsten der EG begründet werden, würde ansonsten die Zuständigkeit zum Abschluss derartiger Vereinbarungen entweder im Unklaren verbleiben oder möglicherweise sogar auf die Ebene der Mitgliedstaaten zurückfallen, was dann aber wiederum der Idee der einheitlichen Währung zuwiderliefe. Insoweit weichen die Regelungen in Art. 111 Abs. 1 und Abs. 3 EGV auch teilweise von dem Grundsatz einer Entsprechung zwischen innerer und äußerer Kompetenz ab: Immerhin ist der Begriff der Währungsfragen in Art. 111 Abs. 3 EGV verhältnismäßig weit gefasst und dürfte somit auch Gegenstände umfassen, für welche Art. 105 EGV eine interne Zuständigkeit der EZB begründet.

Man wird entsprechend der allgemein im EGV angelegten Kompetenzordnung, aber auch im Sinne der horizontalen Kompetenzverteilung zwischen EG einerseits und EZB andererseits, zwei Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Kompetenzen nach Art. 111 Abs. 1 und Abs. 3 EGV annehmen dürfen:

¹⁵ Siehe Zilioli/Selmayr (Anm. 6), 294 ff.; a.A. wohl Smits (Anm. 8), 402 ff., zu Art. 109 Abs. 3 EGV a.F.

Zum einen handelt es sich bei der Zuständigkeit der EG für den Abschluss von Vereinbarungen über Wechselkurssysteme sowie über Währungsfragen und Devisenregelungen um eine Kompetenzzuweisung zugunsten der EG und gleichzeitig zulasten der Mitgliedstaaten. Dementsprechend muss, entsprechend dem der europäischen Kompetenzordnung immanenten Subsidiaritätsprinzip, ein Bedürfnis für Regelungen durch die europäische Ebene anstatt der mitgliedstaatlichen Ebene vorliegen¹⁶. Der Abschluss einer Vereinbarung gem. Art. 111 Abs. 1 oder Abs. 3 EGV ist also grundsätzlich nur dann zulässig, wenn eine Regelung auf der Ebene der EG notwendig erscheint, da das angestrebte Ziel auf der mitgliedstaatlichen Ebene nicht in gleicher Weise effektiv zu erreichen wäre. Diese kompetenzielle Hürde ist freilich im Hinblick auf Wechselkurssysteme bzw. Währungsangelegenheiten und Devisenregelungen relativ niedrig gelegt: In Anbetracht der grundsätzlichen Verlagerung der währungsrelevanten Zuständigkeiten auf die europäische Ebene und der Bedeutung der gemeinsamen Währung für die Funktionsfähigkeit des gemeinsamen Marktes wird die Notwendigkeit einer Vereinbarung auf der europäischen Ebene den Regelfall, mitgliedstaatliche Vereinbarungen mit Drittstaaten hingegen eher die Ausnahme darstellen.

Zum anderen wird man aber auch von einer horizontalen Konkurrenz der Kompetenzen der EG nach Art. 111 Abs. 1 und Abs. 3 EGV im Verhältnis zur EZB ausgehen müssen. Wenngleich im europäischen Primärrecht keine pauschale Kompetenzvermutung in Währungsangelegenheiten zugunsten der EZB statuiert wird, spricht dennoch die grundsätzliche Stellung und Funktion der EZB dafür, dass sie im Zweifelsfall jedenfalls für sämtliche operativen Aufgaben innerhalb der EWU verantwortlich zeichnet¹⁷. Bei der EG verbleibt dann immerhin die Zuständigkeit für diejenigen währungsrelevanten Angelegenheiten, denen eine allgemeinpolitische Natur innewohnt. Dies kommt in den Regelungen von Art. 111 Abs. 1 und Abs. 3 EGV u.a. dadurch zum Ausdruck, dass hier nur eine Abschlusskompetenz für Vereinbarungen mit Drittstaaten vorgesehen ist¹⁸. Folglich verbleiben Vereinbarungen mit solchen Mitgliedstaaten, welche an der EWU nicht teilnehmen, wohl im Regelfall in der Zuständigkeit der EZB. Zudem wird in Art. 105 EGV für einen Großteil der in Art. 111 Abs. 3 EGV angesprochenen Währungsfragen eine interne Zuständigkeit der EZB begründet. Darüber hinaus werden die Kompetenzen der EG auch noch ausdrücklich in Art. 111 Abs. 1 EGV auf Wechselkurssysteme sowie in Art. 111 Abs. 3 EGV auf Währungsfragen und Devisenregelungen beschränkt. Jenseits dieser Materien bleibt also die EZB ihrer Funktion und Stellung in der EWU gemäß allein zuständig – soweit nicht wiederum die Mitgliedstaaten oder die nationalen Zentralbanken infolge der fehlenden Notwendigkeit einer gemeinschaftsweiten Regelung zuständig sein sollten¹⁹.

¹⁶ Hierzu Herdegen (Anm. 2), 81 ff.; König/Haratsch (Anm. 12), 26 ff.; Lenaerts/van Ypersele, CDE 1994, 3 ff.

¹⁷ Vgl. Smits (Anm. 8), 400 ff.

¹⁸ Ausführlich hierzu Zilioli/Selmayr (Anm. 6), 299 ff.; Bogнар (Anm. 8), 435 ff.

In ihrer Wirkung verpflichten die Vereinbarungen der EG gem. Art. 111 Abs. 1 und Abs. 3 EGV gleichermaßen die EG selbst, die Mitgliedstaaten, aber auch die EZB und die nationalen Zentralbanken. Hierbei ist zunächst einmal nur die Bindungswirkung für die EG und die Mitgliedstaaten relativ eindeutig: Die EG wird immerhin selbst Vertragspartner; die Mitgliedstaaten haben über das primäre Eurorecht Zuständigkeiten u.a. für Währungsangelegenheiten an die europäische Ebene delegiert. Damit werden auch die Mitgliedstaaten mit von der durch die EG eingegangenen Verpflichtung gegenüber Drittstaaten erfasst²⁰. Die Verpflichtung auch der EZB als separater Entität muss hingegen wohl indirekt durch ihre Einbindung in das System des europäischen Primärrechts erklärt werden. Die Bindung der nationalen Zentralbanken ist dann durch ihre Unterordnung unter die EZB einerseits sowie durch ihre Einbindung in die entsprechende Verpflichtung der Mitgliedstaaten andererseits zu begründen.

b) Die Vertretung währungspolitischer Interessen nach Art. 111 Abs. 4 EGV

Neben dem Abschluss völkerrechtlicher Verträge ist die Teilnahme an der Arbeit Internationaler Organisationen und an internationalen Konferenzen ein weiteres bedeutsames Feld völkerrechtlich relevanten Handelns. Die einschlägige Regelung für die Vertretung der EWU findet sich in Art. 111 Abs. 4 EGV: Demnach entscheidet der Rat der EG darüber, wer die EWU in einer bestimmten Frage vertritt und welchen Standpunkt der entsprechende Vertreter einzunehmen hat. Auch wenn der Wortlaut anderes vermuten lassen könnte, ist der Rat allerdings in seiner Entscheidung über die Vertretung der EWU nicht frei; vielmehr muss er die grundsätzliche Zuständigkeit nach Art. 99 und Art. 105 ff. EGV ermitteln und entsprechend entscheiden. Die Vertretung der EWU auf internationaler Ebene ist also auch hier nicht bei einer einzelnen Institution zentralisiert, sondern richtet sich – wie auch bei Vertragsschlüssen – nach der korrespondierenden internen Kompetenzverteilung. Dies bedeutet, dass hier wiederum die EG, die EZB, aber auch die Mitgliedstaaten bzw. ihre nationalen Zentralbanken für die EWU auf internationaler Ebene handeln können. Zwar würde sich im Normalfall in klassischen Währungsangelegenheiten eine Vertretung der EWU durch die EZB oder die EG nahelegen; derartiges ist aber oftmals aus praktischen Gründen nicht möglich, da beispielsweise verschiedene Internationale Organisationen ausschließlich eine Mitarbeit von Staaten vorsehen.

Soweit nun die EG oder die EZB aufgrund der Strukturen bestimmter Internationaler Organisationen gehindert sind, an deren Arbeit teilzunehmen, obwohl sie

¹⁹ Die Frage der Vereinbarkeit völkerrechtlicher Vereinbarungen mit dem europäischen Primärrecht, einschließlich der Verfahrensregelungen in Art. 111 EGV, kann vor dem verbindlichen Abschluss der betreffenden Vereinbarung gem. Art. 300 Abs. 6 EGV zum Gegenstand eines gutachterlichen Verfahrens vor dem EuGH gemacht werden. Siehe hierzu Pescatore, in: FS Mosler (1983), 661.

²⁰ Vgl. auch EuGH, Rs. 181/73, Slg. 1974, Rn. 1 – *Haegeman*.

hierfür im Innenverhältnis zu den Mitgliedstaaten bzw. zu deren nationalen Zentralbanken eigentlich zuständig wäre, kommen verschiedene Modelle einer Interessenkoordination in Betracht²¹: So wäre es denkbar, dass die zur Mitarbeit befähigten Akteure, beispielsweise einzelne Mitgliedstaaten, die währungspolitischen Interessen der europäischen Institutionen treuhänderisch wahrnehmen. Alternativ ist es aber auch möglich, dass mehrere Institutionen nebeneinander auftreten, hierbei aber ihre entsprechenden Aktivitäten koordinieren, um zwar nicht mit einer Stimme, aber immerhin im Gleichklang zueinander zu sprechen.

2. Externe Kompetenzen der EZB

Die externen Kompetenzen der EZB ergeben sich aus den im primären Europarecht explizit oder zumindest angedeuteten Zuständigkeitszuweisungen insbesondere in Art. 105 EGV²²: Relevant ist hier vor allem die Zuständigkeit der EZB für die Festlegung und Ausführung der Geldpolitik der EWU, für die Durchführung von Devisengeschäften, für das Halten und Verwalten der offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten – vorbehaltlich der weiterhin durch die Mitgliedstaaten selbst zu verwaltenden Arbeitsguthaben in Fremdwährungen gem. Art. 105 Abs. 3 EGV – und für die Förderung eines reibungslosen Funktionierens der Zahlungssysteme. Auf diesen Gebieten kann und wird die EZB also mit Drittstaaten und mit Mitgliedstaaten der EG, welche an der EWU noch nicht teilnehmen, sowie mit den nationalen Zentralbanken entsprechende Vereinbarungen schließen können. Dies alles gilt freilich unter dem Vorbehalt, dass die Kompetenz für den Abschluss derartiger Vereinbarungen nicht gem. Art. 111 Abs. 1 und Abs. 3 EGV der EG zufällt.

Zu den Zuständigkeiten der EZB gehört darüber hinaus gegebenenfalls gem. Art. 105 Abs. 6 EGV auch die Aufsicht über Kreditinstitute und sonstige Finanzinstitute – mit Ausnahme der Versicherungsunternehmen –, soweit der EZB entsprechende Aufgaben durch einen Ratsbeschluss übertragen worden sind. In diesem Fall ist die EZB dann aber auch für den Abschluss internationaler Vereinbarungen mit anderen Internationalen Organisationen, Staaten oder nationalen Zentralbanken über die Banken- bzw. Finanzaufsicht zuständig. Relevanz kann diese Zuständigkeit beispielsweise für Vereinbarungen über die Bekämpfung der Geldwäsche erhalten.

Zudem ist die EZB selbstverständlich auf sämtlichen anderen Feldern ihrer internen Kompetenzen auch für den Abschluss von internationalen Vereinbarungen zuständig. Dies umfasst beispielsweise die Genehmigung der Ausgabe von Banknoten gem. Art. 106 Abs. 1 EGV oder die Durchführung allgemeiner Banktransaktionen als Zentralbank der EG.

²¹ So Zilioli/Selmayr (Anm. 6), 337 ff.

²² Vgl. Burdeau (Anm. 7), 17 ff.; Zehetner (Anm. 5), 470 ff.

Eine weitere für die Außenbeziehungen der EZB relevante Kompetenz kommt in Art. 23 EZB-Statut zum Ausdruck: Demnach ist die EZB dafür zuständig, Kontakte zu anderen Zentralbanken und Finanzinstitutionen in anderen Staaten sowie zu Internationalen Organisationen zu unterhalten. Dies gilt sowohl für Institute in Drittstaaten wie auch für solche in anderen Mitgliedstaaten außerhalb der EWU. Allerdings ist hier wiederum darauf zu achten, dass die Kompetenzen der EG gem. Art. 111 Abs. 1 und Abs. 3 EGV im Falle des Vorliegens der entsprechenden Voraussetzungen nicht unterlaufen werden dürfen²³.

Jenseits der allgemeinen und ausdrücklichen Kompetenzen der EZB, wie sie insbesondere im EGV und im EZB-Statut aufgeführt sind, existieren auch diverse implizite Kompetenzen, die der EZB aufgrund der Natur der Sache zufallen. Auch hier wird man regelmäßig von entsprechend korrespondierenden externen Kompetenzen der EZB ausgehen dürfen. So ist zwar die Kompetenz zur Vereinbarung von Wechselkurssystemen dem Zuständigkeitsbereich der EG zuzurechnen; hingegen existiert keine ausdrückliche Regelung im Hinblick auf Wechselkurssysteme mit Mitgliedstaaten, die nicht an der EWU teilnehmen²⁴. Sollte insoweit Bedarf für Vereinbarungen bestehen, wird man regelmäßig die EZB als extern kompetent betrachten dürfen. Gleichfalls zur externen Kompetenz der EZB wird man auch Vereinbarungen über Zahlungssysteme mit Staaten außerhalb der EWU rechnen dürfen²⁵. Immerhin haben derartige Vereinbarungen den Zweck, den Zahlungsverkehr zwischen der EZB und vergleichbaren Institutionen zu erleichtern, weshalb sich die Zuständigkeit der EZB auch aus operativer Sicht nahelegt²⁶. Aufgrund der Natur der Sache fallen schließlich auch Verwaltungsvereinbarungen, wie beispielsweise Sitzstaatabkommen, in den Zuständigkeitsbereich der EZB²⁷.

Im Hinblick auf die rechtliche Qualifizierung von Vereinbarungen der EZB über die vorgenannten Gegenstände gelten die allgemeinen Grundsätze über die Bestimmung der Rechtsnatur transnationaler Vereinbarungen²⁸. Da die EZB selbst als Völkerrechtssubjekt auftreten kann, ist sie auch in der Lage, völkerrechtliche Verträge abzuschließen. Voraussetzung hierfür ist freilich, dass die EZB jeweils als Hoheitsträger auftritt. Ob nun eine einzelne Vereinbarung völkerrechtliche Qualität besitzt, ist dementsprechend nur im Einzelfall zu beurteilen.

Schwieriger ist die Frage zu beantworten, inwieweit die EG oder aber Mitgliedstaaten bzw. ihre nationalen Zentralbanken durch Vereinbarungen der EZB verpflichtet werden können. Soweit die EZB selbst als Partei einer Vereinbarung auftritt, kommt zwar eine Verpflichtung anderer Rechtspersonen grundsätzlich nicht

²³ Vgl. allgemein zur Thematik Smith, in: FS Hahn (1997), 93 ff.

²⁴ Zu den einschlägigen Regelungen im primären Europarecht siehe Bognar (Anm. 8), 435 ff.

²⁵ Diese werden vom sog. ERM 2-Vertrag zwischen der EZB und den nationalen Zentralbanken der an der EWU nicht teilnehmenden Staaten geregelt; Bognar (Anm. 8), 435 ff.

²⁶ Vgl. Smits (Anm. 8), 301 ff., zum Trans European Automated Real Time Gross Settlement Express Transfer System (TARGET Agreement); hierbei sind Zahlungssysteme und entsprechende Fazilitäten auseinanderzuhalten.

²⁷ Vgl. Zilioli/Selmayr (Anm. 6), 314.

²⁸ Smits (Anm. 8), 350 ff.; Zilioli/Selmayr (Anm. 6), 315.

in Betracht; dennoch ist zu erwarten, dass andere, mit der EZB direkt oder indirekt verbundene Rechtspersonen, wie eben die EG, die Mitgliedstaaten oder ihre nationalen Zentralbanken, sich jedenfalls nicht kontraproduktiv zu den Zielsetzungen derartiger Vereinbarungen verhalten dürfen²⁹. Im Hinblick auf die EZB ist ein derartiges "Frustrationsverbot" grundsätzlich der im europäischen Primärrecht angelegten Aufgabenverteilung zwischen der EG und der EZB zu entnehmen. Zwar besitzen die EG und die EZB jeweils voneinander unterschiedene Zuständigkeiten; dies bedeutet jedoch auch, dass sie sich gegenseitig in ihrem Wirken nicht behindern dürfen. Darüber hinaus ist in Art. 113 EGV auch ausdrücklich eine Zusammenarbeit der Organe von EG und EZB vorgesehen. Auch im Übrigen sind die EG und die EZB zumindest implizit gehalten, miteinander in gedeihlicher Weise zu kooperieren. Derartige Kooperationspflichten ergeben sich aus der entsprechenden Zuständigkeitsstruktur auch im Verhältnis zwischen der EZB und den Mitgliedstaaten sowie im Hinblick auf die nationalen Zentralbanken, was wiederum durch nationale Rechtsvorschriften abzusichern ist.

3. Externe Kompetenzen der Mitgliedstaaten

Die externen Kompetenzen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf Währungsangelegenheiten lassen sich unterteilen in Kompetenzen zum Abschluss neuer Vereinbarungen einerseits und die Kompetenz zur Aufrechterhaltung von Altverträgen andererseits.

a) Kompetenzen zum Abschluss neuer Vereinbarungen

Nach Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion zum 1. Januar 1999 stehen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf Währungsangelegenheiten im eigentlichen Sinne lediglich noch marginale Kompetenzen zu: Hierzu gehören das bereits erwähnte Halten und Verwalten von Arbeitsguthaben in Fremdwährungen gem. Art. 105 Abs. 3 EGV, die Aufsicht über Banken und Finanzinstitute – falls diese nicht gem. Art. 105 Abs. 6 EGV der EZB übertragen wurde – und schließlich die Ausgabe von Münzen gem. Art. 106 Abs. 2 EGV. Auf diesen Gebieten, die freilich vergleichsweise wenig Gewicht haben, dürfen die Mitgliedstaaten auch Vereinbarungen mit anderen Staaten, Drittstaaten oder anderen Mitgliedstaaten sowie mit Internationalen Organisationen abschließen. Relevanz erhält diese Kompetenz beispielsweise für das Gebiet der Bankenaufsicht, die ohne internationale Kooperation notwendigerweise zahllos ausfallen würde, sowie gegebenenfalls für die Ausgabe von Münzen in Drittstaaten, mit denen traditionell intensive Währungsbeziehungen bestehen³⁰.

²⁹ Allgemein hierzu Herdegen (Anm. 2), 308 ff.; König/Haratsch (Anm. 12), 278 ff.

³⁰ Eingehend hierzu Krauskopf/Stevens, EuZW 1999, 650 ff.; Hafke, ZeuS 2000, 25 ff.; Stumpf (Anm. 4), 283 ff.

b) Kompetenz zur Aufrechterhaltung und Durchführung von Altverträgen

Die Ermöglichung einer Aufrechterhaltung und Durchführung von Altverträgen gem. Art. 307 EGV stellt die in praktischer Hinsicht wohl bedeutendste externe Kompetenz von Mitgliedstaaten dar. Soweit ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittstaat einen Gegenstand betrifft, der infolge des primären Europarechts nicht mehr in die Zuständigkeit des Mitgliedstaates fällt, kann dieser Vertrag gem. Art. 307 EGV nur dann aufrecht erhalten werden, wenn er zwei Voraussetzungen erfüllt³¹:

Der Vertrag muss zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittstaat abgeschlossen worden sein, da die Rechtsposition von Drittstaaten durch Kompetenzverlagerungen auf Seiten des Mitgliedstaates selbstverständlich nicht berührt wird. Verträgen zwischen Mitgliedstaaten wird der Bestandsschutz des Art. 307 EGV hingegen nicht zuteil, da diese durch die Verträge des primären Europarechts derogiert werden.

Die zweite Voraussetzung für die Anwendung von Art. 307 EGV besteht darin, dass der betreffende Vertrag vor dem 1. Januar 1958 bzw. im Falle später beigetretener Mitgliedstaaten vor dem Zeitpunkt des Beitritts abgeschlossen wurde. Seit dem Zeitpunkt der Gründung der EG bzw. des Beitritts ist jeder Mitgliedstaat zu einem europarechtskonformen Verhalten auch in seinen Außenbeziehungen zu Drittstaaten verpflichtet. Als problematisch könnte man freilich den Umstand sehen, dass die Mitgliedstaaten einzelne Zuständigkeiten nicht bereits bei der Gründung der EG oder ihrem Beitritt zur EG verloren haben, sondern erst im Zuge der fortschreitenden europäischen Integration. Gleichwohl kommt es für den Bestandsschutz nach Art. 307 EGV grundsätzlich nur auf den Stichtag des Beitritts bzw. den 1. Januar 1958 an. Dies erscheint in Anbetracht der in Art. 307 EGV vorgesehenen Konsequenz auch nicht unbedingt unangemessen: Immerhin unterliegt der betreffende Mitgliedstaat, der an eine mit dem EGV nicht vereinbare Übereinkunft gebunden ist, dann vor allem der Pflicht, diese Unvereinbarkeit zu beheben. Gleichzeitig werden andere Mitgliedstaaten und wohl auch die EG zur Kooperation verpflichtet, um im Falle derartiger Unvereinbarkeiten Abhilfe zu leisten³².

4. Externe Kompetenzen der nationalen Zentralbanken

Externe Kompetenzen der nationalen Zentralbanken im Hinblick auf den Abschluss von internationalen Vereinbarungen sind infolge ihrer Unterordnung unter die EZB einerseits und ihrer Zuordnung zu den Mitgliedstaaten andererseits grundsätzlich nicht vorhanden. Indes ist es möglich, dass entweder die EZB oder aber die

³¹ Schuster/Stoll, RIW 1996, 89 ff.; Geiger, EGV, 3. Aufl. 2000, Art. 307 Rn. 1 ff.

³² Hierzu Stumpf (Anm. 4), 285 ff.; einen erweiterten Bestandsschutz mag man freilich im Hinblick auf solche Vertragsgegenstände annehmen, für welche eine Zuständigkeit der EG erst später angelegt wurde. Dies dürfte allerdings zumindest nicht für die Währungspolitik gelten, zumal eine euro-paweite Koordination hier bereits in den Gründungsverträgen der EG angelegt war.

einzelnen Mitgliedstaaten eigene Zuständigkeiten an die nationalen Zentralbanken abgeben bzw. zumindest durch die nationalen Zentralbanken wahrnehmen lassen³³. In diesen Fällen ist dann grundsätzlich auch ein externes Auftreten von nationalen Zentralbanken in Internationalen Organisationen oder gegenüber Drittstaaten bzw. deren nationalen Zentralbanken denkbar. Dies gilt beispielsweise – vorbehaltlich der Regelung in Art. 105 Abs. 6 EGV – für die von einigen Mitgliedstaaten an ihre nationalen Zentralbanken delegierte Aufsicht über Banken und Finanzinstitute gem. Art. 31.1 EZB-Statut. Ein zentrales Feld für ein eigenständiges Handeln nationaler Zentralbanken nach außen hin ergibt sich aber auch im Hinblick auf Altverträge im Sinne von Art. 307 EGV.

IV. Resümee

Grundsätzlich ist die auswärtige Vertretung der EWU verhältnismäßig kompliziert organisiert: Interne und externe Kompetenzen sind auf verschiedene Ebenen und Institutionen verteilt, wobei die in den einschlägigen Regelungen angelegte Kompetenzordnung, beispielsweise zwischen der EG und der EZB, nicht einmal in jedem Fall klar durchgehalten wird. Dennoch hat sich in der Praxis gezeigt, dass die anfangs noch flexible Kompetenzordnung mittlerweile im Begriff ist, sich durch Übung zu verfestigen und zu stabilisieren. Hiermit ist aber das besondere Feld der Teilnahme von europäischen und mitgliedstaatlichen Institutionen an der internationalen Währungspolitik nur ein Beispiel für die vielschichtige Struktur der auswärtigen Beziehungen der Europäischen Union insgesamt.

Bei aller Komplexität der auswärtigen Beziehungen der EWU lässt sich dennoch eine grundsätzliche Tendenz hin zur Bündelung von Zuständigkeiten bei der EZB feststellen: Zu den umfangreichen internen Zuständigkeiten, wie sie insbesondere in Art. 105 und Art. 106 Abs. 1 EGV festgelegt sind, treten entsprechend weitreichende grundsätzliche Kompetenzen der EZB auch nach außen hin. Ausnahmen von dieser Regel bestehen mithin nur in politischen Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung, in denen dann externe Kompetenzen der EG nach Art. 111 Abs. 1 und Abs. 3 EGV eingreifen, oder im Falle besonderer bilateraler Beziehungen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten, in denen ggf. die in Art. 307 EGV vorgesehene Regelung für Altverträge Anwendung finden kann. Im Übrigen wird aber die EZB in den auswärtigen Beziehungen der EWU, wie auch in ihrer inneren Organisation, als zentrale Schwungfeder der gemeinsamen europäischen Währungspolitik fungieren.

³³ Zilioli/Selmayr (Anm. 6), 332 ff.

Summary³⁴**The External Relations of the European Monetary Union**

The complex pattern of the international financial markets necessitate international co-operation in the fields of monetary policy. This raises the question of how the European Monetary Union (EMU) will be able to participate in international monetary relations. The main problem that arises in this respect is that the EMU itself is not a legal entity, but a complex institutional and procedural structure within the European Union.

There are, however, other potential actors that can represent the EMU in international monetary relations: The European Community, the European Central Bank, the twelve member states which participate in the EMU, and their respective national central banks.

Since the entry into force of the EMU, most of the competences for monetary affairs have shifted from the member states to the European level. Nevertheless, the economic policy still remains the domain of the member states, even if economic matters may have an indirect impact in relation to monetary affairs. Moreover, the member states have also retained some competences that are of relevance for the common currency, such as the issuance of coins, and under certain conditions the supervision of banks and financial institutions. Furthermore, the member states still play an important role in external relations of the EMU as regards the representation of the EMU in relation to the continuation of international treaties, which had been concluded prior to the establishment of the EMU, and with respect to the participation in international organisations, which only provide for the membership of states in the conventional sense.

The national central banks of the member states also have the potential to act on behalf of the EMU in the international arena. National central banks have a limited, derivative, and relative legal personality in public international law. As such they may also engage in international organisations, such as the Bank for International Supervision (BIS). In some case, they also have the responsibility for the supervision of banks and financial organisations.

A third potential actor for the EMU is the European Community (EC). In this respect the doctrine of parallel internal and external competences, which underlies the entire European primary law, is of particular relevance: Consequently, the EC has the competence to act in such matters of monetary policy externally, for which the EC also possesses the requisite competence internally. Furthermore, certain external competences of the EC are provided for explicitly by Art. 111 of the Treaty establishing the European Community. Overall, the EC has a residual external competence in relation to all matters of monetary policy which are of a general political nature.

Finally, the European Central Bank (ECB) is the fourth potential actor for the EMU. The doctrine of a parallelism between internal and external competences also applies to the respective relationship between the ECB and the EC. Hence, most technical questions pertaining to external monetary relations fall into the responsibility of the ECB. This applies to third parties as well as to member states of the EC which have not yet acceded to the EMU. Accordingly, the ECB will have a general competence for most matters of external monetary affairs, which have not been accorded explicitly to any other institution.

³⁴ Summary by the author.

